



Por fin, la ampliación: la Unión Europea tras el Consejo de Copenhague

José Ignacio Torreblanca

ARI Nº 121-2002 - 19.12.2002

Tema: Los desafíos que plantea la ampliación de la UE obligarán a España a revisar completamente las bases de su política europea.

Resumen: La ampliación es un gran éxito colectivo de la Unión Europea y, además, se llevará a cabo en condiciones favorables para España. No obstante, los desafíos que plantea dicha ampliación son de tal magnitud que, a medio plazo, obligarán a España a revisar completamente las bases de su política europea. Esta es una tarea para la que España se debe preparar concienzudamente y, sin embargo, en la que ya acumula cierto retraso.

Análisis: El Consejo Europeo celebrado en Copenhague los pasados días 12 y 13 diciembre ha dado la luz verde definitiva a la ampliación más ambiciosa de la historia de la Unión Europea. El 1 de mayo de 2004, quince años después de la caída del muro de Berlín, ocho países de Europa Central y Oriental, Malta y Chipre ingresarán como miembros de pleno derecho en la Unión Europea. Unos años más tarde, probablemente en 2007, Rumania y Bulgaria seguirán el mismo camino. Quizás, algunos años más tarde, incluso Turquía acceda a la Unión. La Unión Europea se encuentra finalmente con su destino, con su razón de ser más auténtica: reemplazar un continente históricamente asolado por los conflictos bélicos, las rivalidades y los nacionalismos excluyentes por un gran espacio político y económico basado en el imperio de la ley, la democracia, los derechos humanos y el respeto a las minorías. En los términos del Preámbulo del Tratado de Roma de 1957, la posibilidad de "forjar una unión más estrecha entre los pueblos de Europa" es ya una realidad con fecha visible.

Culmina así un complejísimo y larguísimo proceso que se remonta al Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, en el que se fijaron los criterios de adhesión; al Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, en el que se fijó la estrategia de adhesión para los candidatos; y a los Consejos de Luxemburgo y Helsinki, en diciembre de 1997 y 1999, respectivamente, en los que se designaron a los doce países con los que la Unión Europea abrió negociaciones de adhesión. Al igual que ocurrió con la adhesión de España, la próxima ampliación se articula sobre la base de un doble principio: la combinación de la integridad del acervo comunitario con el establecimiento de períodos transitorios para el acceso a, e implantación de, las principales políticas comunitarias.

España puede y debe estar satisfecha, tanto en el terreno de los principios como en el de los intereses materiales: al igual que en los años ochenta, cuando España, Portugal y Grecia fueron admitidos en la (entonces) Comunidad Europea a pesar de sus diferencias de renta, los europeos han demostrado la suficiente generosidad como para compartir su proyecto colectivo con aquellos que, por razones históricas, también fueron excluidos del proyecto comunitario. Desde el punto de vista de nuestros intereses materiales, gracias a los esfuerzos del equipo negociador español, las regiones españolas y los agricultores españoles perceptores de fondos comunitarios pueden estar tranquilos: los fondos agrícolas y estructurales estarán disponibles al menos hasta el año 2005 y, a partir de entonces, los recortes previsibles de fondos se harán muy progresivamente y estarán notablemente limitados por la reducida capacidad de absorción de los candidatos. Por el momento, gracias en parte al retraso de la adhesión de Rumanía y Bulgaria, España no sufrirá un recorte drástico de fondos. A partir del año 2006, sin embargo, se abre un nuevo escenario de competencia directa por los recursos comunitarios, pero también por las inversiones y el comercio para el que España debe ir preparándose ya y sobre el cual conviene abrir una reflexión.

Esta ampliación transformará tan radicalmente la UE que ni la Unión ampliada será ni podrá ser la misma que conocemos hoy ni España podrá seguir manteniendo la política europea con la que tantos éxitos ha logrado en los últimos dieciséis años. Por tanto, tras las celebraciones pertinentes, se impone la reflexión y un ejercicio de responsabilidad: preparar a nuestro país para defender sus intereses en la nueva Europa requiere revisar cuidadosamente nuestras prioridades, nuestros objetivos y las estrategias que diseñemos para conseguirlo. En los últimos dieciséis años, España ha conseguido dar la vuelta a un tratado de adhesión nada ventajoso, incrementar sustancialmente su acceso a las principales políticas comunes y al presupuesto comunitario, competir exitosamente en el mercado único, recortar notablemente las diferencias de renta con sus socios comunitarios y lograr cuotas de poder equiparables a los otros cuatro países grandes, amén de su aceptación como país decisivo en el concierto europeo. Durante estos últimos dieciséis años, España se ha *europizado* notablemente, pero también ha contribuido sustancialmente al diseño de una Unión Europea muy funcional para nuestros intereses y necesidades.

La próxima ampliación alterará radicalmente los principales parámetros de la política europea de nuestro país. En primer lugar, los votos de España serán mucho menos decisivos, tanto en el Consejo como en la Comisión y el Parlamento Europeo, lo que hará más difícil la representación de nuestros intereses. España se ha acostumbrado a vivir en una Europa en la que existía un bloque mediterráneo, tanto en cuanto a votos como a preferencias acerca de unas u otras políticas. Pues bien, después de la ampliación, dicho bloque será con toda probabilidad un bloque geográficamente más escorado hacia el Este y, con toda seguridad, liderado por Alemania. Igualmente, no se debe olvidar que los diez nuevos miembros participarán como miembros de pleno derecho, a efectos de voto y veto, en la Conferencia Intergubernamental que seguirá a la actual Convención, por lo que adquirirán muy pronto una

capacidad de introducir en los Tratados reformas favorables a sus intereses.

En segundo lugar, los países más ricos de la Unión han mostrado una determinación absoluta de mantener, e incluso rebajar, el actual techo presupuestario, establecido en el 1.27% del PIB de la UE, lo que supone que, inevitablemente, habrá transferencia de recursos del Sur al Este de Europa. Además, el horizonte presupuestario de España es inevitablemente el de ser un contribuyente neto al presupuesto, lo que implica y requiere un cambio radical de mentalidades, estrategias y preferencias negociadoras. España deberá optar, en algún momento, por resistirse a este paso y retrasarlo todo lo que pueda, o capitalizar en otras áreas de políticas dicho salto. La decisión no es fácil, ni mucho menos obvia: en la Europa ampliada, la renta de España se situará en torno a la media, así que deberá elegir entre ser el más pobre de los ricos o el más rico de los pobres.

En tercer lugar, una Unión ampliada a *más* miembros necesariamente habrá de hacer *menos* si quiere mantener la eficacia, lo que supone una muy importante amenaza en cuanto a la probabilidad de que la Unión ampliada pueda considerar prioritarias áreas geográficas de primordial interés para España, como el Magreb o América Latina. Además, el mantenimiento de la eficacia decisoria en una Unión ampliada pasa necesariamente por una extensión de la mayoría cualificada a ámbitos tradicionalmente sujetos a unanimidad, lo que implicará una pérdida de control sobre determinadas políticas (América Latina o Magreb) incluso si se mantienen como políticas comunitarias. España tiene ante sí dos opciones a la hora de garantizar sus intereses: puede apostar por un refuerzo de las estructuras intergubernamentales y de su poder *directo* (reforzamiento del Consejo, creación de directorios de países grandes, etc.) o bien puede optar por una estrategia *indirecta*; "constitucionalizar" sus intereses vía reforma de los Tratados y, paralelamente, reforzar la capacidad de las instituciones comunitarias, principalmente la Comisión. Ambas opciones plantean inconvenientes: la primera, porque, como ha quedado demostrado hasta la fecha, Francia y Alemania han resistido muy eficazmente los intentos de España, Reino Unido e Italia de constituirse en un directorio paralelo. En este sentido, la experiencia nos dice que Francia y Alemania tenderán a no aceptar a España como copartícipe en este directorio de países grandes. En el segundo caso, constitucionalizar nuestros intereses de política exterior en el Magreb o en América Latina, por ejemplo, supone trasladar y perder definitivamente el control sobre las políticas que más nos interesan y apostar por que las instituciones comunitarias, la Comisión especialmente, defenderán mejor nuestros intereses que nosotros mismos. Hoy por hoy, esto no puede darse por hecho; menos, entonces, en una Unión ampliada tan diversa como la que nos espera.

En cuarto lugar, dado que España se beneficia singularmente de las dos principales políticas comunitarias, la agrícola y la regional, cualquier escenario de reducción de fondos requerirá decisiones políticas muy difíciles y electoralmente costosas. En el caso de la política agrícola, los expertos sostienen que las grandes zonas cerealísticas de Castilla están ya en el límite absoluto de supervivencia, de manera que cualquier reducción adicional de fondos comunitarios obligaría a España a aceptar algo que hasta ahora el gobierno español ha venido considerado anatema: la cofinanciación de la política agrícola. Igualmente, en el caso de las políticas estructurales, dado que sólo tres regiones españolas (Andalucía, Extremadura y Galicia) estarán en el futuro por debajo de los umbrales del 75 % de renta media que garantizan el acceso a fondos europeos, es posible anticipar un escenario en el que la contribución de España a la política regional europea represente un coste mayor que los beneficios que se obtengan de ella, por lo que España podría plantearse la continuidad de su apoyo a dicha política. Cofinanciar la política agrícola y renunciar a los fondos estructurales puede parecer hoy algo descabellado, pero es más que seguro que el futuro nos pondrá dicha opción encima de la mesa.

Debido a los desequilibrios entre contribuyentes y receptores netos en el presupuesto comunitario, la ampliación ha venido planteándose como un problema estrictamente presupuestario, tanto en términos de costes como de beneficios. Sin embargo, España sabe por experiencia que los aspectos presupuestarios, con todo lo importantes que son, representan una parte menor respecto a los beneficios y oportunidades en términos de flujos de comercio e inversión que plantea el mercado interior comunitario. Hasta la fecha, las empresas españolas no han aprovechado las numerosas e importantes oportunidades de negocio que ha venido ofreciendo Europa Central y Oriental. Por diversas razones, se ha dejado pasar por alto un mercado de más de cien millones de personas con un poder adquisitivo en alza y sujeto, además, a la muy estricta normativa de mercado interior de la Unión Europea. Durante la pasada década, España apostó por América Latina. Sin embargo, dados los riesgos asumidos por las empresas españolas en aquel continente y los muy modestos resultados alcanzados cabe preguntarse si las empresas españolas no tenían que haber diversificado más sus inversiones y haber apostado también por Europa Central y Oriental. Consciente de este problema y de la necesidad de prepararse para un futuro que ya está aquí, la administración española ha diseñado ya un Plan Marco para potenciar la presencia diplomática, política, económica y comercial de España en la región. El Plan marca un punto de inflexión y abre una nueva vía para nuestras empresas, pero si se quiere asegurar su éxito es probable que requiera más recursos, más coordinación y más participación de empresas, sociedad civil y otras administraciones.

En este combate contra la deslocalización de inversiones y la pérdida de cuota de mercado en el ámbito intra-europeo está sin duda el verdadero desafío de la ampliación para España. También, como se ha argumentado, en el diseño de instituciones eficaces y que, a la vez, sirvan a los intereses de España en la Unión ampliada. Sin embargo, el establecimiento de los límites geográficos de Europa presenta un reto añadido que esta ampliación no ha resuelto todavía. Turquía ha quedado fuera pero, a la vez, dentro, de esta Unión ampliada.

Detrás del planteamiento de la fecha de 2005 como inicio de las negociaciones quedan muy profundas divisiones dentro de la UE acerca de si Turquía es o no europea. Hasta la fecha, España ha venido apoyando la candidatura de Turquía, y por buenas razones. Primero, porque España ha tenido y tiene excelentes relaciones con Turquía en el plano económico y de seguridad. Segundo, más allá de los intereses materiales, porque la experiencia histórica de

España nos hace más sensibles a los argumentos que plantea Turquía en cuanto a la relatividad de las fronteras geográficas y la importancia de la vocación colectiva. La respuesta a la 'cuestión turca' puede por tanto requerir preguntar no tanto si Turquía es europea, sino si *quiere ser* europea. Si Turquía *quiere ser* europea, sincera y profundamente y con todas las consecuencias, es difícil pensar que nos podamos oponer indefinidamente a su ingreso. La política de comprar tiempo, repetida de nuevo en Copenhague, tiene los días contados. La nueva Europa nos plantea retos nada fáciles: cambiar completamente nuestra política, revisar profundamente nuestros intereses y estrategias, decidir quiénes somos, qué queremos y con quién estamos dispuestos a lograrlo; cuestiones constitutivas para un periodo constituyente; un reto, en definitiva, que no podemos ignorar.

José Ignacio Torreblanca
UNED

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)